



Evaluación de Políticas y Programas Públicos

Primera Edición

Módulo VII





Contenido

MÓDULO VII. LAS EVALUACIONES EN GOBIERNOS LOCALES	2
Introducción	2
Lección 20. Situación de la implementación del PbR en gobiernos locales.....	3
Avance en la implementación del PbR-SED en entidades federativas y DTCDMX	5
Retos del PbR-SED en el ámbito local	10
Lección 21. La evaluación de los recursos federales transferidos	11
Lección 22. Buenas prácticas de evaluación en gobiernos locales	15
Creación de una Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social.....	16
Funcionamiento de una Dirección de Planeación, Evaluación y Política Presupuestaria Estatal.....	18
Elementos en común de las buenas prácticas presentadas	20
Referencias.....	22





MÓDULO VII. LAS EVALUACIONES EN GOBIERNOS LOCALES

Introducción

Cuando se habla de la evaluación del desempeño en gobiernos subnacionales es importante partir de que en 2019, las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México recibirán más de \$1.9 billones de pesos de recursos federales transferidos lo cual representa el 32.8 por ciento del total del presupuesto de la nación que será ejercido durante el año. Adicionalmente, los gobiernos subnacionales obtienen recursos propios por medio de distintos mecanismos de recaudación haciendo que el monto ejercido por ellos sea aún mayor.

Limitar la evaluación del desempeño al ámbito federal haría que el esfuerzo fuera insuficiente para garantizar el adecuado ejercicio del gasto público. Teniendo en mente la relevancia del tema, el Módulo VII del Diplomado estudia específicamente la evaluación del desempeño en gobiernos subnacionales.

En la Lección 20 se revisarán los fundamentos de la evaluación del desempeño de los recursos propios de los gobiernos locales y se revisarán los avances en la implementación del PbR-SED que se mide a través del Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED. En esta misma Lección también se discutirá sobre los principales retos para lograr su consolidación.

En la Lección 21 se revisará la normatividad que sustenta la evaluación del desempeño de los recursos federales transferidos específicamente de las aportaciones, subsidios y convenios. También se estudia la forma como se coordina la evaluación del desempeño para los Fondos del Ramo 33 de acuerdo con la reforma hecha en 2016 al artículo 49 Fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, en la lección 22 se revisan dos estudios de caso de gobiernos estatales que crearon entes específicos para coordinar la evaluación del desempeño y cuyos resultados han contribuido a la consolidación del PbR-SED en su administración. Producto de estos estudios de caso y a manera de cierre del Módulo se rescatan buenas prácticas que al implementarse contribuyen a mejorar el ejercicio del gasto público.

Lección 20. Situación de la implementación del PbR en gobiernos locales

En general, las acciones de los gobiernos para atender las demandas de la sociedad se desarrollan en un contexto de recursos limitados; lo anterior expone la necesidad de formular estrategias que racionalicen el gasto público, a la vez que se cumplan con las metas y objetivos planteados. Los gobiernos, incluido el mexicano, se enfrentan al reto de lograr un uso eficiente de los recursos públicos, por lo que uno de sus grandes desafíos es la asignación eficiente del presupuesto y con ello, potenciar el logro de sus metas y objetivos.

Para abordar el tema de la evaluación en gobiernos locales es importante destacar que a partir de 2006, el gobierno federal ha impulsado diversas acciones y estrategias para implementar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como un modelo de gestión pública cuya finalidad es, tal como se revisó en la Lección 4, el incrementar la calidad del gasto público, entendido como la asignación y uso eficiente de los recursos presupuestales con que cuenta el gobierno.

Con la reforma al artículo 134 Constitucional, la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y otras reformas al marco jurídico se inició la definición e implementación del PbR-SED en la aplicación y ejercicio de los recursos federales, incluidos aquellos que ejercen los gobiernos subnacionales.

Es relevante mencionar que la reforma al 134 Constitucional hace referencia a que el uso de los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. De igual forma se agrega que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objetivo de propiciar que los recursos se manejen con eficiencia, eficacia y transparencia.

Algo importante a destacar, es que con la promulgación de la LGCG, se establecieron los criterios generales que norman la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos. Adicionalmente, en dicha Ley se establece la instalación del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano técnico encargado de la coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental en los tres niveles de gobierno, y facultado para emitir disposiciones en la materia. La reforma a la LGCG publicada en DOF el 12 de noviembre de 2012, fortalece además los principios del PbR-SED que deben ser observados por todos los entes públicos.

En este contexto, si bien se han logrado avances en los gobiernos subnacionales en materia del PbR-SED, quedan acciones importantes por realizar, principalmente en municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX), situación que cobra relevancia en la medida en que estos gobiernos proveen servicios básicos y son la instancia más próxima de respuesta en los asuntos que inciden en la vida de los ciudadanos.

Antes de presentar la situación de la implementación del PbR-SED en gobiernos locales, es importante hacer una distinción entre lo que se revisará en esta y en la próxima Lección. En el Módulo III Lección 9 de este Diplomado se explicó que la transferencia de los recursos federales

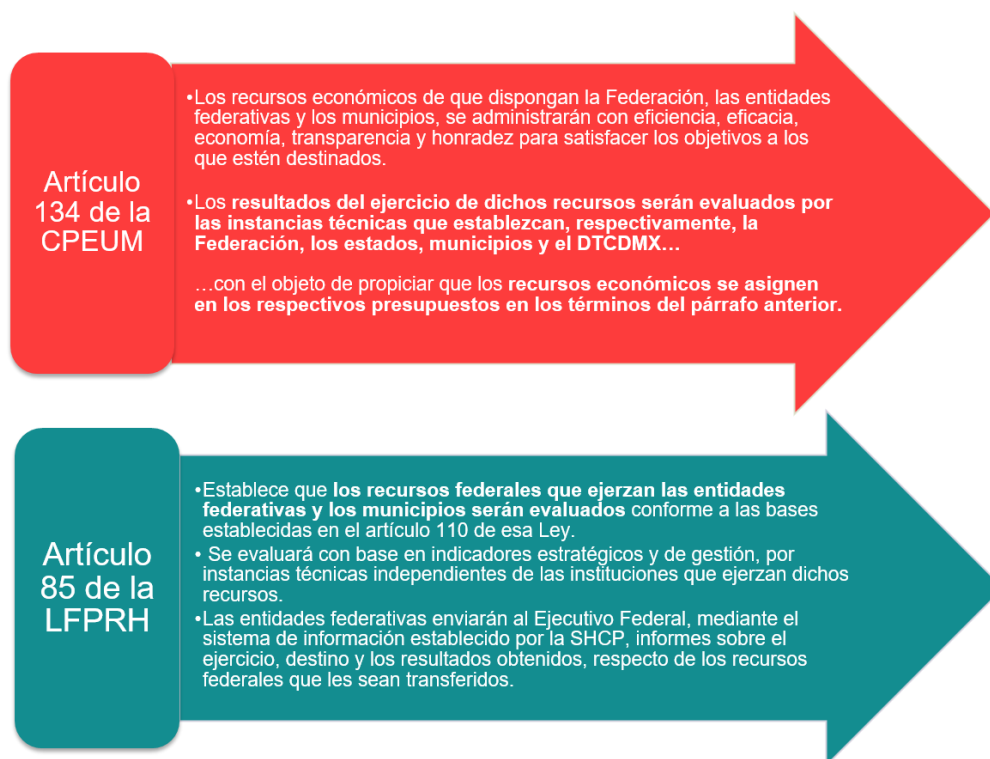


a entidades federativas, municipios y DTCDMX se hace por medio de participaciones, aportaciones, subsidios y convenios; y que a su vez, estos cuatro componentes conforman lo que se conoce como gasto federalizado. Las aportaciones, subsidios y convenios son parte del presupuesto federal ya que este se entrega a los gobiernos locales de forma “etiquetada”. Esto quiere decir que desde la APF se determina en qué se va a ejercer el presupuesto otorgado. La evaluación de este tipo de transferencias se revisará en la Lección 21.

Por su parte, las participaciones son los recursos que pueden ser ejercidos de manera libre por los gobiernos locales ya que no se transfieren con un propósito u objetivo específico planteado desde la Federación; por esta razón se les considera como recursos “no etiquetados”. La evaluación del desempeño de este tipo de recursos se revisará en la presente Lección.

Tal como se revisará más adelante, la evaluación de aportaciones, subsidios y convenios está fuertemente normada desde la federación ya que a pesar de que los ejecutores son locales, el presupuesto es federal. En el caso de las participaciones, el entramado normativo que sustenta al PbR-SED es mucho más simple ya que solo indica que es necesario seguir este modelo en el ejercicio del gasto público. Los detalles de la implementación del mismo quedan completamente en las manos de las entidades federativas. Así pues, los dos Artículos que le dan sustento al PbR-SED en gobiernos locales se resumen en la Figura 20.1.

Figura 20.1 Evaluación de recursos propios de gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad citada.

En resumidas cuentas lo que se indica es que la evaluación de los recursos locales serán evaluados igual que los recursos federales y que para ello es necesaria la implementación del PbR. En este sentido, desde 2010 la SHCP-UED hace un seguimiento puntual de su

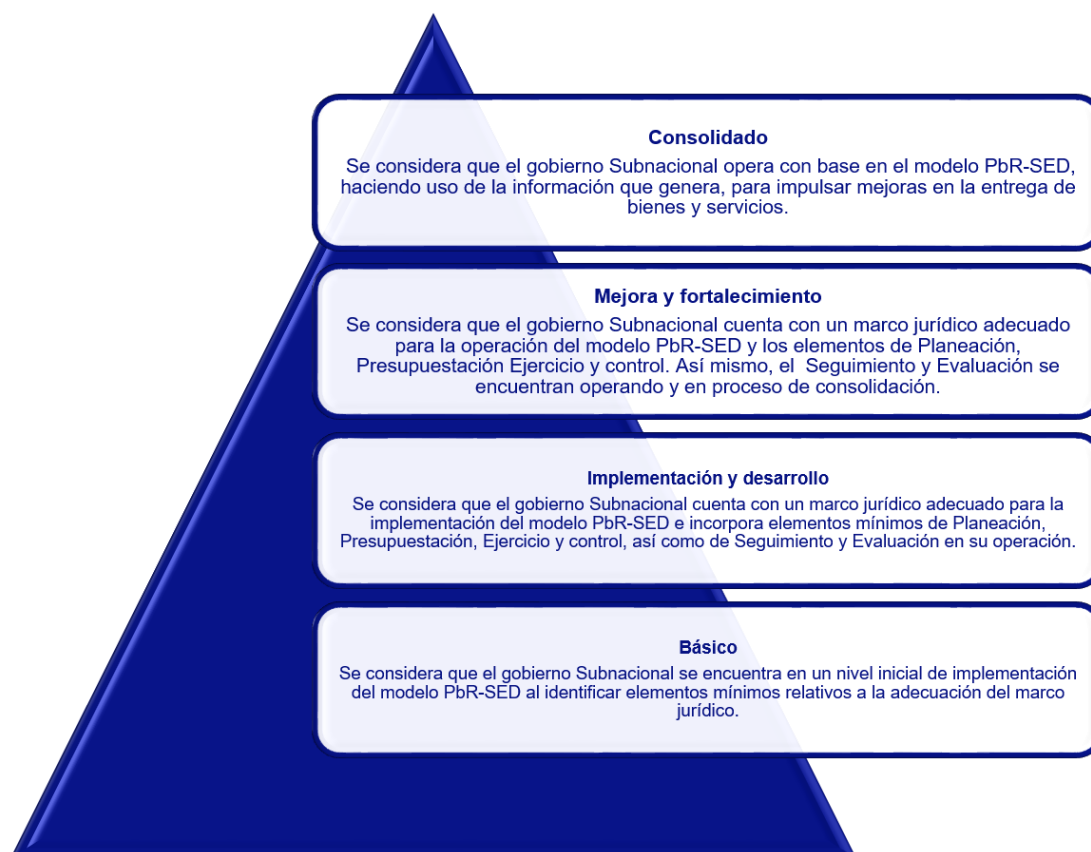
implementación a través de una herramienta llamada Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED (Diagnóstico).

Avance en la implementación del PbR-SED en entidades federativas y DTCDMX

La implementación del PbR-SED se conceptualiza como un proceso gradual, por lo cual, a partir de 2010 la SHCP realiza un Diagnóstico para identificar el avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y DTCDMX en la operación y funcionamiento del PbR-SED. Con la reforma a la LGCG del 12 de noviembre de 2012, la realización de este análisis se encuentra regulada por el artículo 80, tercer párrafo de la LGCG.

El Diagnóstico está diseñado para para mostrar el nivel de avance en la implementación y consolidación del PbR-SED, conforme a un modelo de análisis elaborado por la SHCP-UED. De esta forma, se proporciona al ente público una visión del estrato en que se encuentra considerando los grados de avance que se presentan en la Figura 20.2.

Figura 20.2 Grados de avance del Diagnóstico

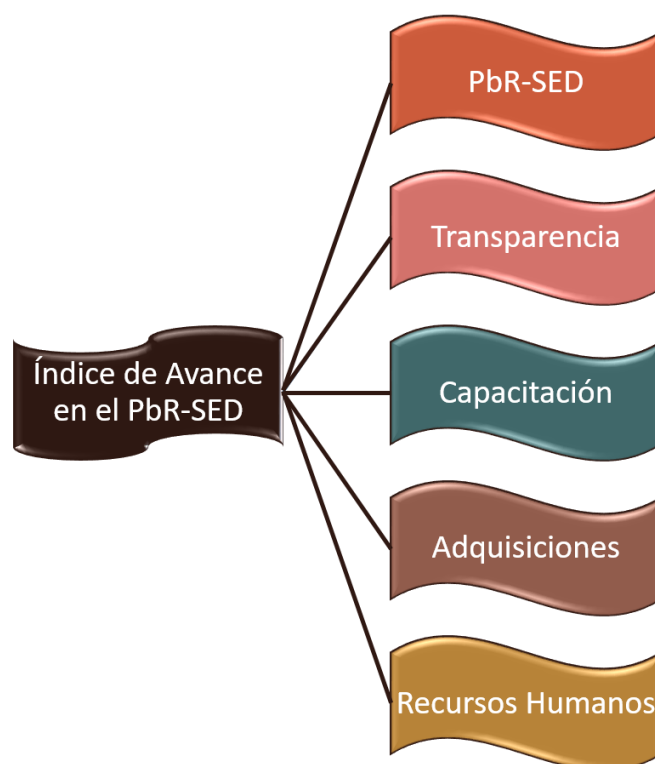


Fuente: Elaboración propia con base en el Diagnóstico.

A lo largo de siete ejercicios de Diagnóstico (2010, 2012, y anual de 2014 a 2018) la estructura de los componentes utilizados para medir el nivel de avance alcanzado en la implementación del PbR-SED se ha modificado, pero en todos ellos la valoración se realiza mediante el cálculo del Índice de Avance en PbR-SED (Índice), el cual valora las secciones que

se presentan en la Figura 20.3. Cabe mencionar que existen diferencias metodológicas entre mediciones que solamente hacen comparable los resultados en los Índices de 2016-2018.

Figura 20.3 Secciones del Índice de Avance en el PbR-SED



Fuente: Elaboración propia.


Sección 1. PbR-SED

Esta sección se considera la de mayor relevancia para el Diagnóstico al valorar el nivel de avance en el establecimiento del Marco Jurídico necesario para la implementación del PbR-SED, así como la definición de procesos, procedimientos técnicos y metodológicos para su operación y consolidación. Se integra de las siguientes Categorías:

Marco Jurídico. Identifica si el conjunto de normas vigentes e instrumentos jurídicos en el gobierno Subnacional que regulan la implementación y operación del PbR y del SED garantiza la institucionalización y, por lo tanto, la continuidad de la política, en cumplimiento al mandato Constitucional y a la normatividad federal en materia de gasto federalizado.

Planeación. El proceso de Planeación orientada a Resultados, permite que los distintos programas y políticas públicas contribuyan al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estatal o Municipal de Desarrollo. Para ello, es necesario que los objetivos y las metas de cada programa y política pública estén alineados a dichos Planes, considerando el contexto del entorno global, nacional y regional.

Programación. Identifica si el ente público aplica los mecanismos y catálogos establecidos en la normatividad correspondiente para elaborar la estructura programática, así como los



formatos de rendición de cuentas que le permitan contar con información homologada y homogénea, respecto de los Pp, objetivos, indicadores y metas.

Presupuestación. El Presupuesto de Egresos es uno de los documentos más relevantes de política pública. En las entidades federativas y municipios, este documento contempla el monto, distribución y destino de los recursos públicos con los cuales se lleva a cabo la intervención pública en beneficio de la ciudadanía. En este apartado se valora el uso de la información de desempeño en la integración del Presupuesto, y si el registro y generación de la información en la materia, se realiza conforme a las disposiciones normativas aplicables.

Ejercicio y Control. Una vez asignados los recursos, esta categoría identifica si el ejercicio del gasto se realiza conforme a lo planeado y orientado a resultados, con lo que se promueve un ejercicio eficiente de los recursos.

Seguimiento. Identifica si el ente público genera la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas, que permita evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias cambiantes, además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

Evaluación. Identifica si los entes públicos cuentan con los mecanismos, normatividad e instrumentos necesarios para la realización de Evaluaciones que permitan obtener información objetiva de las políticas y programas presupuestarios, con la finalidad de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Sección 2. Transparencia

Identifica el avance en materia de rendición de cuentas y transparencia de la información que se reporta a la ciudadanía sobre el uso y destino de los recursos públicos, así como la disponibilidad de información en formatos y lenguajes accesibles para la ciudadanía, de conformidad con las normatividad aplicable y conforme a los criterios de la política de Gobierno Abierto.

Sección 3. Capacitación

La capacitación ha sido considerada como un elemento fundamental para la implementación del modelo PbR-SED en México. Mediante el diseño de estrategias de capacitación en temas de Gestión para Resultados, PbR y SED, se fortalecen las capacidades institucionales y técnicas de los servidores públicos y se incide en la generación de una cultura de presupuestación basada en resultados.

Sección 4. Adquisiciones

Identifica si los entes públicos cuentan con un marco jurídico y operativo en la materia de adquisiciones; si éste es vigente y contempla la figura de licitación pública y casos de excepción en los procesos de contrataciones; si se publicitan las necesidades y servicios del gobierno local; si la política en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público es centralizada o descentralizada; y si ésta promueve la eficiencia, control y la transparencia del gasto público.

Sección 5. Recursos Humanos

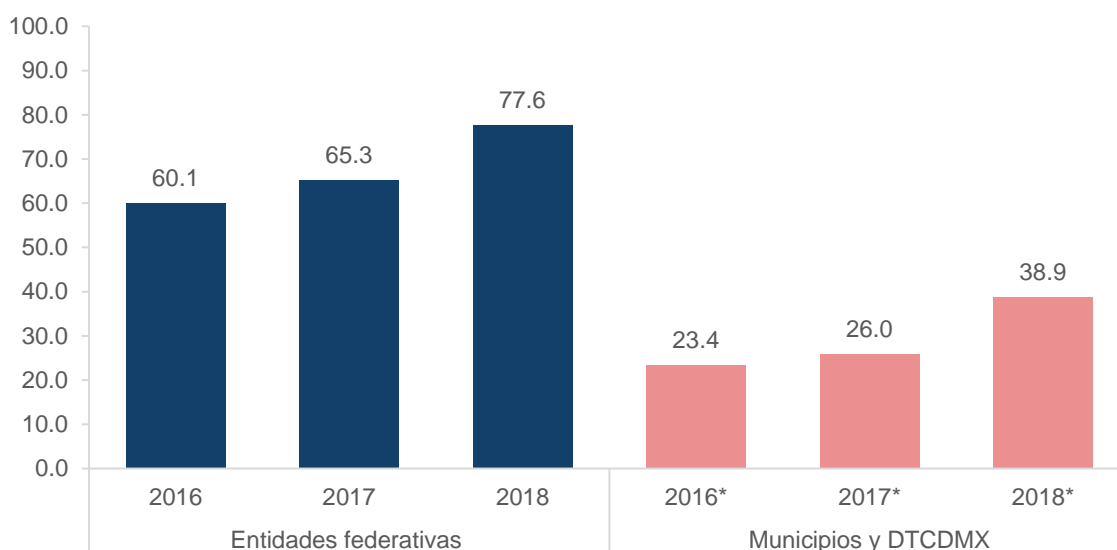
Valora si el ente público cuenta con un marco jurídico que establezca de manera clara la operación de un Servicio Profesional de Carrera que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a



la función pública y promoción con base en el mérito, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Considerando lo anterior, se puede identificar que los gobiernos locales han presentado avances significativos en la implementación del PbR-SED, principalmente a nivel entidades federativas. En la Gráfica 20.1 pueden observarse los resultados del Índice de entidades federativas, municipios y DTCDMX.

Gráfica 20.1 Resultados del Índice PbR-SED



Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que tanto en entidades federativas, municipios y en DTCDMX se han emprendido diversas acciones encaminadas a la implementación, desarrollo y consolidación del PbR-SED entre las cuales destaca:

- Introducción de reformas normativas, administrativas y metodológicas con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad del gasto público y la operación del PbR-SED.
- Creación y adopción de una plataforma programática funcional y el establecimiento de criterios generales de operación de los Programas presupuestarios (Pp).
- Instrumentación del Programa Anual de Evaluación (PAE) y los términos de referencia para realizar evaluaciones.
- Adopción de la Metodología del Marco Lógico (MML) con el objeto de facilitar los procesos relativos a la orientación de los Pp federales y proyectos hacia el logro de resultados, a través del instrumento de planeación estratégica denominado Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Incremento de la transparencia en la gestión pública y reforzamiento de los esquemas de rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales.

No obstante, existe una diferencia en el avance entre gobiernos estatales y municipales. Por ejemplo, en el caso de entidades federativas la brecha entre la entidad federativa con mayor avance en el ejercicio 2018 (Estado de México) respecto de la que presenta mayor rezago (Baja California Sur) es de 65.3 puntos, mientras que para municipios la diferencia ente es de 81.1 puntos (Querétaro, QRO y Comondú, BCS).



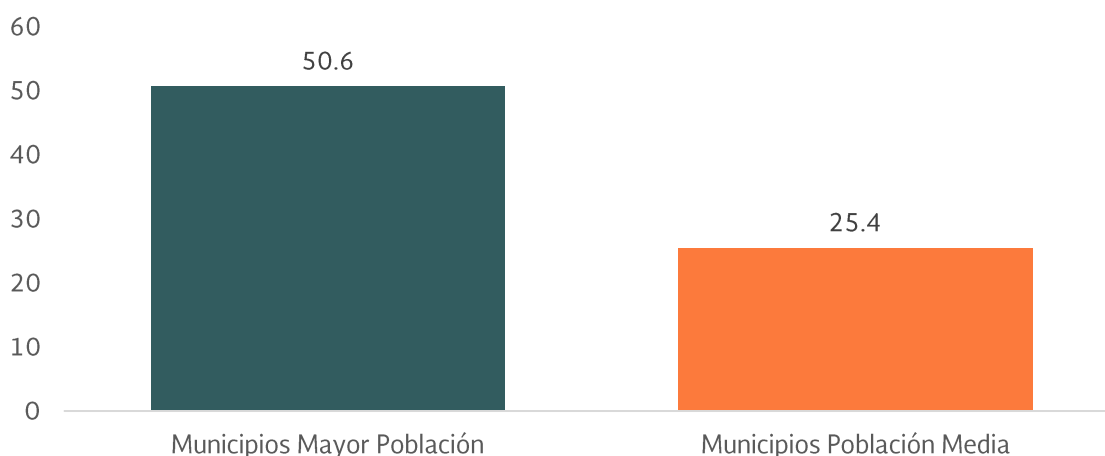
Evaluación de
Políticas y
Programas Públicos
Primera Edición

méxico



También se observa que existen diferencias entre los municipios por tamaño de población ya que los municipios con menos población por lo general, tienen un menor Índice. Es importante destacar que en el Diagnóstico participan dos municipios o DTCDMX por entidad federativa; el municipio de mayor población y el que más cercano a la población media de la entidad. En la Gráfica 20.2 se comparan los resultados obtenidos en municipios con mayor población comparados con los de menor población.

Gráfica 20.2 Resultados del Índice municipal por tamaño de la población*

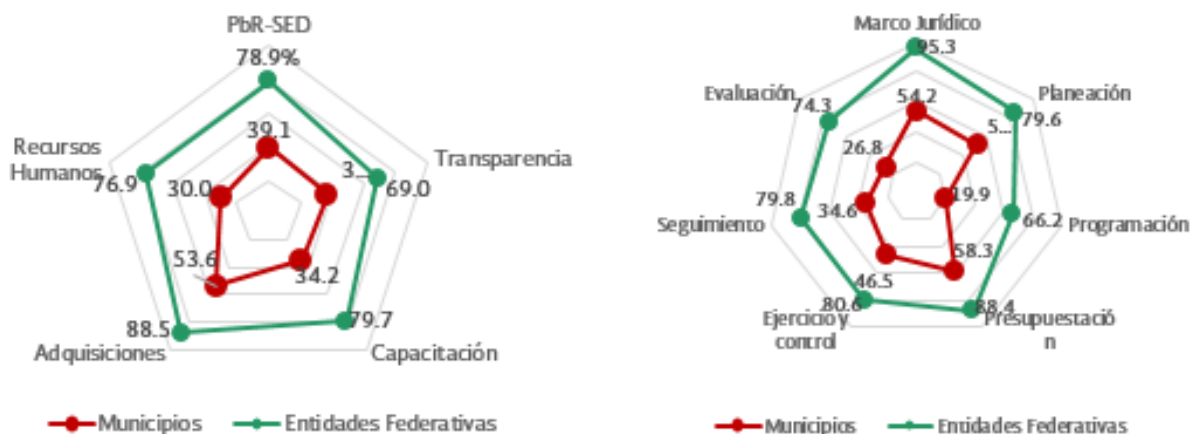


*Municipio o DTCDMX con mayor población en la entidad federativa; los municipios con Población Media se definen como el municipio o DTCDMX que se encuentre más próximo a la media de la población de la entidad federativa correspondiente. El cálculo para ambos casos se realizó con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.


Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Índice.

En cuanto a la valoración por Sección y Categoría, podemos observar que para entidades federativas la Sección con más avance es la de Adquisiciones, mientras que la de menor es Transparencia. A su vez, la Categoría con mayor avance es Marco Jurídico y la que menor tiene es Programación.

Figura 20.4 Resultados del Diagnóstico por Categoría y Sección



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del Diagnóstico.



Para municipios y DTCDMX, la Sección con mayor valoración es Adquisiciones, mientras que la menor es Recursos Humanos; en cuanto a las Categorías, la que mayor Índice tiene es Presupuestación mientras la de menor es Programación.

Retos del PbR-SED en el ámbito local

Si bien se han logrado avances en los gobiernos subnacionales y locales, quedan acciones importantes por realizar, principalmente en municipios y DTCDMX toda vez que la implementación del PbR-SED implica la adopción de un modelo de cultura organizacional y de desempeño institucional, cuyo objetivo es generar capacidades institucionales, bajo la premisa de hacer un uso racional de los recursos presupuestarios, y proporcionar mejores bienes y servicios a la sociedad. En este sentido se pueden identificar algunos aspectos que promoverían el fortalecimiento del PbR-SED en entidades federativas, municipios y DTCDMX:

- Garantizar que la información del SED esté disponible en el proceso presupuestario y que las instancias de programación y presupuestación y los ejecutores de gasto, hagan uso de ella para la toma de decisiones.
- Consolidar el proceso de evaluación en las entidades federativas e impulsarlo en los municipios y DTCDMX, procurando una visión integral con base en la mejora continua de los Pp a partir de las aportaciones que ofrecen los resultados de las evaluaciones. Es necesario por parte de las entidades, los municipios y DTCDMX adoptar disposiciones y mecanismos adecuados para realizar evaluaciones a los Pp, así como la homologación de metodologías y fortalecimiento de capacidades de evaluación de los servidores públicos.
- Consolidar la información que se presenta en los portales de los entes públicos, principalmente que la información presupuestal se presente en lenguaje ciudadano y en formato de datos abiertos.
- Fortalecer la formación y capacitación de servidores públicos en temas relacionados con el PbR-SED, sobre todo en el ámbito municipal y DTCDMX. Se requiere de una estrategia conjunta de los tres niveles de gobierno y de otras instancias involucradas, poniendo énfasis en la detección de necesidades de capacitación de los municipios y DTCDMX.
- Reforzar el intercambio de experiencias de las entidades, los municipios y DTCDMX con otros más avanzados en la implementación del PbR-SED, sobre todo en temas específicos como la evaluación. De igual forma, es importante fomentar la colaboración entre las administraciones estatales con las municipales, así como la revisión de otras experiencias internacionales exitosas en la implementación del PbR-SED a nivel local.
- Implementar mecanismos que institucionalicen los procesos que regulan la operación del PbR-SED, a fin de que no se pierda en avance alcanzado, con los cambios de administración o de personal en las entidades federativas, pero principalmente en los municipios y DTCDMX.



Lección 21. La evaluación de los recursos federales transferidos

Tal como se mencionó en la Lección 20, la evaluación de las aportaciones, subsidios y convenios está normada desde la federación por lo que se debe estudiar el entramado legal que le da sustento a la evaluación de los Programas en los que los ejecutores del gasto son entidades federativas, municipios y DTCDMX. Es importante recordar que con la entrada en vigor de la LFPRH en 2006, se inició la implementación del PbR-SED en la cual se establecieron una serie de reformas que transforman la administración de los recursos públicos. Especialmente los artículos 85, 110 y 111 regulan la participación de gobiernos locales en el SED tal como se describe en la Figura 21.1.

Figura 21.1 Artículos de la LFPRH que regulan la participación de gobiernos locales en el SED



Fuente: Elaboración propia con base en la LFPRH.

Asimismo, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece la obligación de los entes públicos de administrar con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** los recursos públicos para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, así como de que dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos bajo estos supuestos.

De igual forma, los artículos 79 y 80 de la LGCG, son un complemento a la LFPRH al establecer la obligatoriedad de los entes públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y DTCDMX de evaluar el resultado de la aplicación de sus recursos; además de **homologar y estandarizar** tanto las **evaluaciones** como los **indicadores** estratégicos y de gestión. Es importante aclarar que La LGCG define a los entes públicos como los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales.

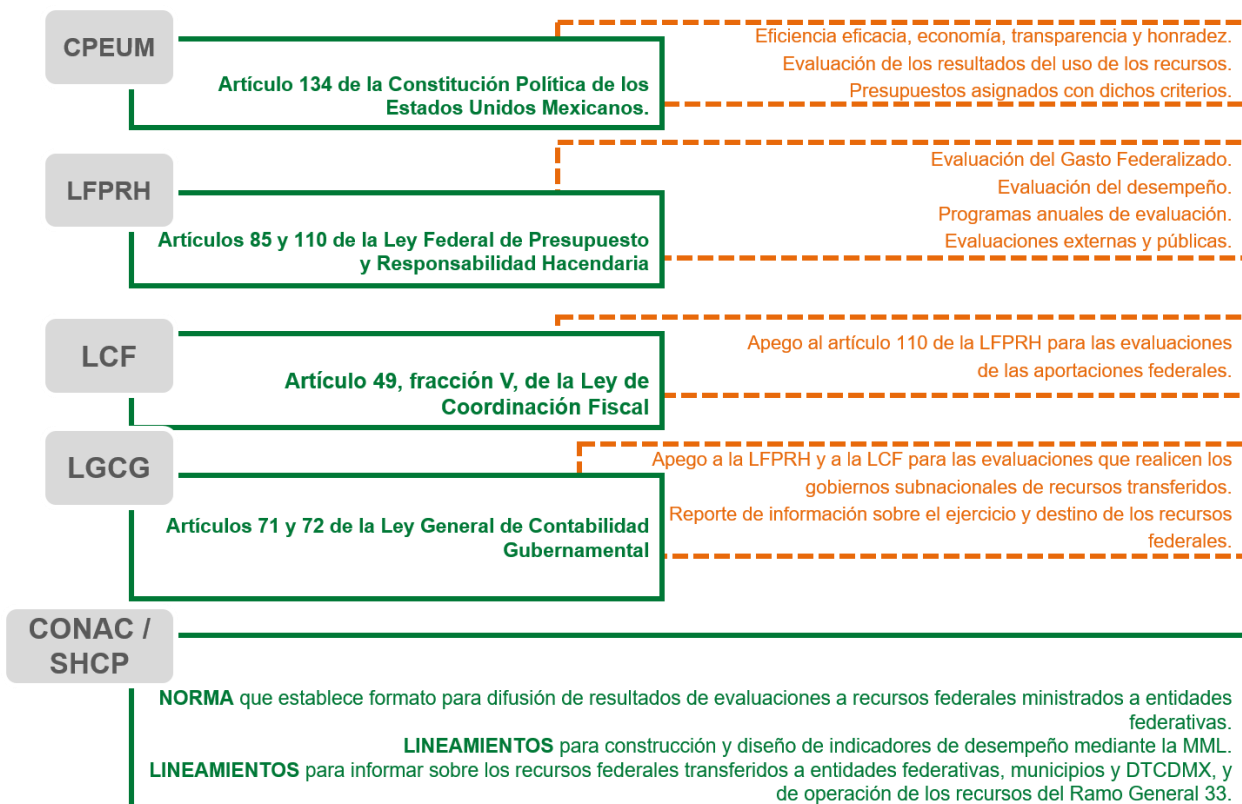


Por su parte el CONAC ha emitido Normas y Lineamientos que estructuran la operación del PbR-SED en los tres niveles de gobierno entre las cuales destaca la *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas* y los *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*.

Por otro lado, en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se establecen las bases del funcionamiento del sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, municipios y DTCDMX, las cuales dictan, entre otros aspectos, la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales, la distribución de dichas participaciones, las reglas de colaboración administrativa que rigen entre las diversas autoridades fiscales y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal que permitan el correcto funcionamiento del sistema fiscal de la Federación.

En ese sentido, y a fin de mejorar la calidad en el ejercicio de los recursos públicos de los Fondos de Aportaciones Federales y dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó la fracción V del artículo 49 de la LCF, estableciendo que el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales se sujetarán a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados dichos Fondos, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, Municipios o DTCDMX. En la Figura 21.2 se resume la normatividad que le da sustento a la evaluación de aportaciones, subsidios y convenios.

Figura 21.2 Normatividad que sustenta la evaluación aportaciones, subsidios y convenios



Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad citada.



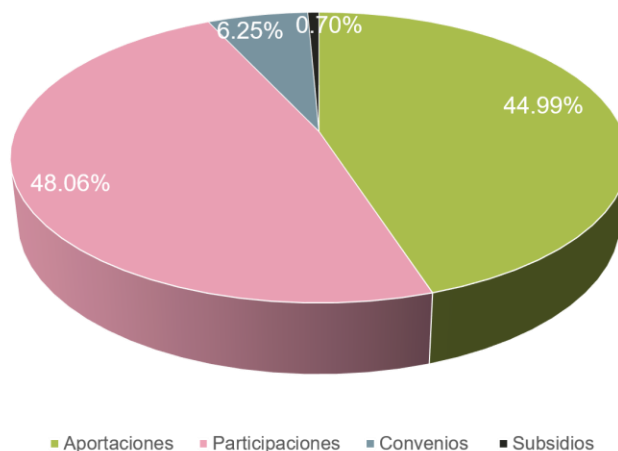
Evaluación de
Políticas y
Programas Públicos
Primera Edición

méxico

SED
Sistema de Evaluación
del Desempeño

La evaluación de los recursos federales transferidos es muy importante en el marco del PbR-SED ya que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019 la federación le transfirió a los gobiernos de las entidades federativas, municipios y DTCDMX 1.9 billones de pesos lo cual representa el 32.8 por ciento del presupuesto de la nación, es decir, del Gasto Neto Total. Es importante considerar para la lectura de estos datos que si bien existe un marco Normativo sobre el gasto federalizado, no existe una definición única sobre lo que esto incluye. La primera acepción implica que el ejecutor del gasto es un gobierno local; la segunda implica que el destino del gasto es un gobierno local. Para los fines que persigue este Diplomado se tomará la definición más amplia en la que tanto el ejecutor como el destino del gasto es un gobierno local. Una vez hecha esta aclaración, en la Gráfica 21.1 se representa la distribución porcentual del monto transferido a gobiernos locales en los cuatro rubros mencionados previamente.

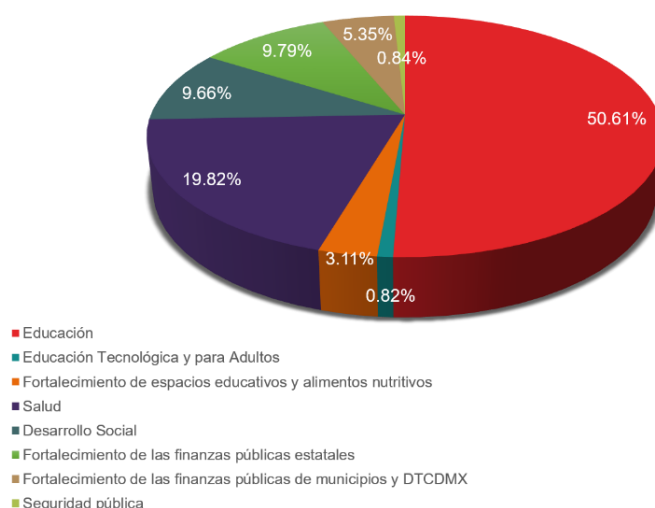
Gráfica 21.1 Distribución de los Recursos Federales Transferidos en el PEF 2019




Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Presupuestaria.

A su vez, la distribución de los \$861,042.1 millones de pesos transferidos en aportaciones se llevó a cabo tal como se muestra en la Gráfica 21.2.

Gráfica 21.2 Distribución de las aportaciones federales



Fuente: Elaboración propia con base en el Portal de Transparencia Presupuestaria.



Considerando los importantes montos que se erogaron a través del gasto federalizado, en especial a través de las aportaciones, es prioritario garantizar que los Programas a través de los cuales se asigna el presupuesto funcionen adecuadamente. En este contexto, las evaluaciones son una herramienta fundamental para garantizar que el ejercicio del gasto se esté haciendo de forma adecuada. A pesar de su importancia, antes de 2016 la situación de las evaluaciones del desempeño de los Fondos del Ramo 33 no era la más adecuada.

Las evaluaciones que se realizaban no estaban coordinadas por lo que las entidades federativas evaluaban el mismo Programas con diferentes metodologías y con periodos de análisis no sincronizados lo que hacía que los resultados fueran heterogéneos, no comparables y resultaba imposible considerar los resultados a nivel nacional. En otras palabras, cada entidad federativa evaluaba el mismo Programa presupuestario federal de forma diferente y por ende en los Informes Finales se entregaban diferentes hallazgos y se hacían diferentes recomendaciones.

Cuando estas evaluaciones se entregaban a los coordinadores de fondo el establecimiento de ASM se complicaba porque en algunos casos los hallazgos y recomendaciones eran contradictorios. Adicionalmente existía presión por parte de los distintos entes fiscalizadores para cumplir con la obligación de evaluar anualmente cada Fondo, y tal como se revisó en la Lección 5 de este Diplomado, el cumplimiento de sus recomendaciones u observaciones se convierten en normas *de facto*.

Para atender esta situación y hacer eficiente la evaluación del desempeño de los Fondos del Ramo 33 se creó el Mecanismo de Evaluación de Fondos de Aportaciones. Para asentar este Mecanismo, en julio de 2016 se reformó el Artículo 49 Fracción V de la LCF estableciendo que las evaluaciones en las que concurren recursos de las entidades federativas, municipios o DTCDMX serán coordinadas desde la federación por la SHCP. Adicionalmente, para financiar las evaluaciones que la federación coordina se establece la transferencia de hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los Fondos de aportaciones federales aprobados en el PEF, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativo y Gasto Operativo (FONE).

Esto quiere decir que a partir de 2017 las evaluaciones a los Fondos se establecerán a través del PAE federal el cual, como se revisó en la Lección 17, es emitido por la SHCP y el CONEVAL. Esto contribuirá a que los Términos de Referencia (TdR) sean homogéneos y que las metodologías de evaluación sean las mismas. A su vez, las dependencias coordinadores de Fondo que se estudiaron en la Lección 9 serán las encargadas de coordinar las evaluaciones.

A pesar de que la coordinación viene desde la federación, se debe considerar que los ejecutores del gasto de las entidades federativas, municipios y DTCDMX seguirán siendo partícipes de la evaluación proporcionando la información necesaria para llevar a buen término las evaluaciones. Adicionalmente, en los casos en los que una entidad federativa tenga la iniciativa de llevar a cabo una evaluación, tiene la posibilidad de contactar a su coordinador de fondo para presentar la metodología que planea utilizar abriendo así la posibilidad de que el Fondo completo se evalúe con esta metodología propuesta.

En la Figura 21.3 se resume el papel de cada uno de los actores involucrados en la evaluación a Fondos del Ramo 33.

Figura 21.3 Actores involucrados en la evaluación a Fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración propia.

A manera de conclusión vale la pena destacar que gracias al Mecanismo por medio del cual se llevan a cabo las evaluaciones de los Fondos del Ramo 33 a partir de 2017 se incrementa el valor de las evaluaciones en el ámbito local y nacional. Adicionalmente, con la homologación de los ejercicios de evaluación se evita la duplicidad de esfuerzos que conllevaban a gastos innecesarios; pero sobre todo, gracias al Mecanismo se obtienen resultados que permiten llevar a cabo acciones de mejora en los Programas a través de los cuales se ejercen los recursos públicos.

Lección 22. Buenas prácticas de evaluación en gobiernos locales

Una vez revisada la evaluación del desempeño de los programas financiados con recursos propios de las entidades y recursos provenientes de la federación, es momento de revisar el caso de dos entidades federativas que han tenido importantes avances en la consolidación del PbR-SED gracias a una serie de cambios en el ente responsable de la evaluación del desempeño en su administración pública. Esto con el fin de identificar elementos en común de buenas prácticas de evaluación en gobiernos locales.

Creación de una Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social

El estado de Morelos cuenta con un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social del estado con autonomía técnica y de gestión llamado Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social (Comisión). La Comisión tiene como principal función el coordinar la evaluación de los recursos propios de la entidad federativa en los ámbitos estatal y municipal; sin embargo, también es la encargada de la Evaluación del Ramo General 33 de los Programas de Desarrollo Social que se ejecutan total o parcialmente con aportación de los recursos federales. Las principales fortalezas de la Comisión se resumen en la Figura 22.1.

Figura 22.1 Fortalezas de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social

Comité Técnico	Marco Conceptual de Evaluación Integral	Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación	Participación en la Comisión Coordinadora del SED estatal
El COEVAL cuenta con Comité Técnico que es un órgano de decisión conformado por comisionados ciudadanos con experiencia en evaluación y Desarrollo Social. También cuenta con un comisionado representante de CONEVAL.	Las evaluaciones se realizan bajo un Marco Conceptual de Evaluación Integral , diseñado por la COEVAL, que delimitan los elementos conceptuales que permitan definir y acotar el funcionamiento de las evaluaciones de los Programas Estatales y Municipales inmersos dentro de la Política Social del Estado de Morelos.	Para el desarrollo de los programas anuales de evaluación, la COEVAL ha implementado el Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación el cual se compone por el Catálogo Estatal de Programas Sociales, Agenda Evaluativa, Agenda de Mejora, Padrón Único de Beneficiarios y un marco normativo.	La COEVAL forma parte de la Comisión Coordinadora del Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal , órgano colegiado encargado de implementar una Gestión por Resultados, a partir del Sistema de Evaluación del Desempeño en las Dependencias de la Administración Pública Estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Final, Coeval Morelos.

El que el Comité Técnico está conformado por personas con estudios, investigaciones y experiencia técnica o académica en el área de evaluación y Desarrollo Social es una buena práctica ya que personas con este perfil tendrán las herramientas para establecer adecuadamente los lineamientos para llevar a cabo las evaluaciones en la entidad federativa. Prueba de esto es precisamente que para el año 2017 como una práctica innovadora, el Comité Técnico determinó realizar un Programa Multianual con un horizonte temporal de 3 años (Programa Multianual, 2017).

Adicionalmente, todos los procesos evaluativos se realizan bajo el Marco Conceptual de la Evaluación integral de la COEVAL (<http://coeval.morelos.gob.mx/MarcoConceptualEvaluacionIntegral>), que establece los conceptos y alcances de las evaluaciones que permitan analizar los resultados alcanzados por un programa, identificando aquellos aspectos que limiten o potencialicen su desempeño.

Todos los documentos relacionados a las distintas etapas del proceso, así como la designación del grupo evaluador, los montos a pagar para cada proyecto evaluativo, son aprobados mediante sesión ordinaria o extraordinaria por el Comité Técnico de la COEVAL, sin

que en el proceso intervenga alguna autoridad estatal lo cual refuerza el carácter autónomo de la COEVAL.

Gracias a estas buenas prácticas en el modelo de organización de la evaluación del desempeño en el estado de Morelos, se obtienen buenos ejercicios evaluativos como el que se presenta a continuación.

Ejemplo 15 Evaluación exitosa en el estado de Morelos

Los ejercicios evaluativos de la COEVAL, han tenido mayor intensidad en aquellos Programas considerados como emblemáticos por el Gobierno actual (2013-2018), así, durante 4 años consecutivos se ha evaluado el Programa Empresas de la Mujer Morelense (EMM). Este Programa ha modificado e incorporado elementos relacionados a los resultados de las evaluaciones 2015 y 2016, por lo que se puede considerar como una práctica exitosa.

Las evaluaciones a este programa fueron desarrolladas en 2015 por el Colegio de Tlaxcala (Coltla), y en 2016 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). El primer año, la evaluación se orientó al Diseño y el segundo ejercicio evaluativo estuvo orientado a los componentes de proceso y resultados. Los aspectos relevantes modificados o incorporados fueron documentados mediante el componente Agenda de Mejora del SEM&E. Algunos de los resultados más significativos se resumen en el Cuadro 22.1.

Cuadro 22.1 Principales Resultados del Programa Empresas de la Mujer Morelense

Tipo de Evaluación	ASM	Cambio o modificación
Diseño (2015)	Ampliar el diagnóstico del problema público que tiene el programa.	Documento de diagnóstico ampliado.
	Modificar la población objetivo en función de una definición más específica relacionada a sus condiciones migratorias y de discapacidad.	Reglas de Operación modificadas.
	Ampliar el formato de condiciones socioeconómicas con el fin de incluir otras variables que caractericen de manera precisa la población objetivo, particularmente referidas a mujeres migrantes retornadas, mujeres indígenas y con discapacidad.	Cédula socioeconómica modificada y anexos correspondientes.
	Establecer con carácter obligatorio la creación de comités ciudadanos de vigilancia.	Se estableció un mecanismo de Contraloría Social Ciudadana.
Procesos / Resultados (2016)	Fortalecer el Sistema Informático para la operación del Programa.	Se adecuó el Sistema a las Recomendaciones del Equipo evaluador.
	Capacitación a las beneficiarias del programa.	Se incorporó en la ROP del Programa el mecanismo de capacitación posterior a la entrega de proyectos.

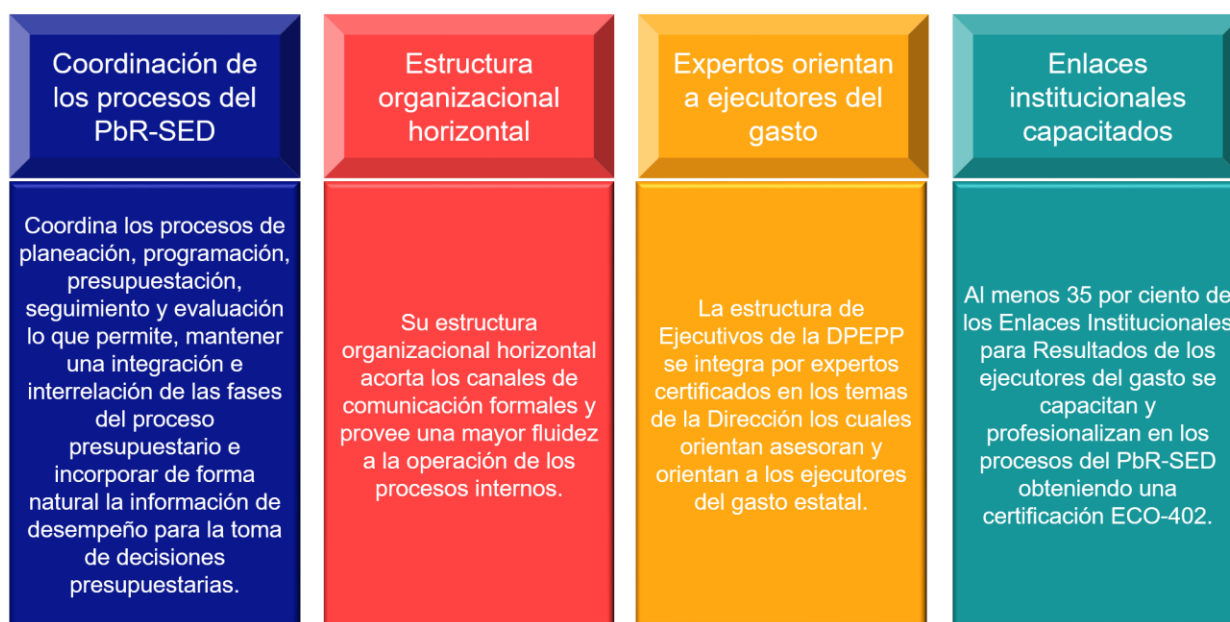
Fuente: Elaboración propia con base en Informe Final, Coeval Morelos.

Para concluir el caso del estado de Morelos se puede señalar que gracias a los avances realizados con el COEVAL el Gobierno del Estado de Morelos se encuentra ante la oportunidad de construir una planeación del desarrollo social que integre la información generada durante los 4 años en los que la Comisión ha existido. Esta información les ayudará a articular el Catálogo Estatal de Programas Sociales, la Agenda Evaluativa, la Agenda de Mejora, el Padrón Único de Beneficiarios, así como el Marco Normativo, como elementos vinculados a la toma de decisiones gubernamentales, todos elementos del SEM&E.

Funcionamiento de una Dirección de Planeación, Evaluación y Política Presupuestaria Estatal

El estado de Baja California cuenta con una Unidad Administrativa que depende de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Planeación y Finanzas llamada Dirección de Planeación, Evaluación y Política Presupuestaria (DPEPP). Las principales funciones de la DPEPP giran en torno a la planeación de la programación presupuestaria, el monitoreo del ejercicio del gasto público del estado y coordinar el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEDED). Está encargada del cumplimiento del PAE estatal, de la coordinación de las evaluaciones internas y externas de los Programas del estado, del seguimiento de los ASM y de la difusión de los resultados de las evaluaciones. Las principales fortalezas de la Dirección se resumen en la Figura 22.2.

Figura 22.2 Fortalezas de la Dirección de Planeación, Evaluación y Política Presupuestaria



Fuente: Elaboración propia con base en www.monitorbc.gob.mx

En el caso del estado de Baja California también destaca la participación de expertos y personal altamente capacitado a nivel directivo. Adicionalmente, en el modelo de la DPEPP se incluyen asesorías a los ejecutores del gasto para optimizar la movilización de los recursos públicos. También destaca que más de una tercera parte de los Enlaces Institucionales para



Evaluación de
Políticas y
Programas Públicos
Primera Edición



Resultados se capacitan y certifican para tener las herramientas adecuadas para implementar el PbR-SED en la entidad.

Para la conformación del Programa Anual de Evaluaciones se realiza un análisis de las prioridades de evaluación en el estado atendiendo principalmente a requerimientos como la madurez de los programas presupuestarios y las necesidades de evaluación para la toma de decisiones. También destaca que en la DPEPP tienen claro que la emisión del PAE y el seguimiento de las evaluaciones no solo se hace para cumplir con lo establecido en el Artículo 134 Constitucional sino que es un insumo para la mejora continua de los Pp estatales y para el ejercicio del gasto federalizado.

Gracias al uso de la información proveniente de las evaluaciones, se pueden impulsar y mejorar los Programas exitosos en la entidad tal como se presenta en el Ejemplo 16.

Ejemplo 16

Evaluación exitosa en el estado de Baja California

En los inicios de la actual Administración Estatal, y con la finalidad de conformar la Agenda Pública, se identificaron diversas necesidades del sector social, las cuales quedaron plasmadas tanto en el Plan Estratégico Estatal y como en el Plan Estatal de Desarrollo (2014-2019); particularmente una de las más recurrentes hacía referencia a la necesidad de contribuir a disminuir los factores de riesgo para prevenir el abandono escolar y promover una mayor permanencia de los jóvenes estudiantes en las escuelas. Para ello se diseñó un programa social denominado “Transporte Joven BC”, cuyo entregable principal es una tarjeta de transporte público a jóvenes estudiantes de escuelas públicas del nivel secundaria y bachillerato, a fin de que éstos la utilizaran para su traslado a sus centros educativos.

En el año 2014 Transporte Joven BC fue autorizada como un Subprograma dentro del Pp Atención Integral a la Juventud del Instituto de la Juventud del Estado, y operó durante ese año con un monto inicial de apenas 150 mil pesos con lo que se benefició a 300 estudiantes. Después de su primer año de implementación, durante el Ejercicio Presupuestal 2015 y como parte del PAE integrado en ese año, se realizó una Evaluación de Diseño para verificar la solidez del programa para cumplir con los resultados planteados. Una de las recomendaciones de mejora planteadas por el evaluador externo fue la de continuar fortaleciéndolo y consolidarlo como Pp exclusivo dándole su propia estructura de operación. Para ello se implementó trabajo en un nuevo diseño del Programa aplicando la MML para generar una nueva MIR con indicadores para medir su desempeño y resultados. Con esto se autorizó un incremento a 9 millones de pesos para beneficiar a 15,600 jóvenes estudiantes.

Debido a la importancia de analizar el desempeño anual del programa, y estar pendientes ante cualquier necesidad de ajuste o de mejora que maximizará sus resultados, se practicaron al Programa dos Evaluaciones Específicas de Desempeño dentro del PAE 2016 y el PAE 2017 respectivamente. A nivel general el programa arrojó niveles de desempeño muy aceptables; sin embargo, los evaluadores externos también detectaron áreas de oportunidad que han servido para mejorar el programa, como el caso de la recomendación para elaborar el Manual de Operación específico del Programa, la cual fue atendida durante 2016. En resumen, el cumplimiento a los Compromisos de Mejora por parte del Programa es del 100% para el PAE 2015; 100% para el PAE 2016 y 50% para el PAE 2017 (de acuerdo a lo programado el avance es 100%).

La confianza generada por el desempeño favorable del programa, el compromiso de los responsables por el logro de los resultados aunado al buen nivel a atención a los Compromisos



de Mejora, continuó captando el apoyo de parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas, ya que el programa recibió un nuevo incremento en la asignación presupuestaria del año 2017.

No obstante, el logro más representativo del Programa, lo representa en sí mismo el desempeño mostrado en el Indicador Estratégico “Porcentaje de Jóvenes Beneficiados con la Tarjeta Transporte Joven BC que continúan con sus estudios”, el cual ha mostrados resultados muy satisfactorios, pues de acuerdo a las mediciones el 100% de los estudiantes que continúan recibiendo el beneficio de la tarjeta de transporte han continuado con sus estudios, ya sea transitando al siguiente grado escolar, o bien al siguiente nivel educativo.

Si bien es cierto que a nivel Subnacional se ha logrado un avance muy importante en las tareas institucionalizar los Sistema de Evaluación del Desempeño en Baja California, resulta imperante voltear al ámbito municipal donde el reto es todavía mayúsculo. Esto tomando en consideración los resultados de los diagnósticos y auditorías realizados a los SED operados por los gobiernos municipales.

Muchas de las lecciones aprendidas a nivel estatal deberían ser replicadas en las instancias locales, quienes, por su capacidad institucional limitada y alto nivel de inercia hacia la operatividad, adolecen de procesos consolidados que les permitan atender por un lado los requerimientos legales, pero por otro y tal vez más grave, gozar de los beneficios de un Sistema de Evaluación del Desempeño maduro e institucionalizado.

Elementos en común de las buenas prácticas presentadas


Si bien por mandato Constitucional cada entidad federativa tiene autonomía para implementar el PbR-SED en su Administración Pública y las de sus municipios o demarcaciones territoriales, es importante identificar en los estudios de caso revisados algunos factores en común que ayudan a los gobiernos subnacionales a avanzar en la consolidación de este modelo en sus territorios.

En primer lugar, es indispensable que exista un **ente público** que esté facultado para **coordinar los esfuerzos en materia de evaluación y seguimiento** del ejercicio del gasto público. Esto facilitará la implementación del PbR-SED acortando los canales de comunicación formales y proveyendo una mayor fluidez a la operación de los procesos internos. Si bien pueden estar separados, también es conveniente que el mismo ente que coordina la evaluación del desempeño de los Programas provenientes de los recursos propios también sea el responsable de reportar la ejecución del gasto federalizado ya que en los hechos, existen muchos proyectos que se financian con ambos tipos de recursos.

Otro factor característico en la adecuada implementación del PbR-SED en gobiernos Subnacionales es la participación de **expertos** en la toma de decisiones coyunturales dentro del ente público que coordina los esfuerzos en la materia. El esquema de su participación puede ser distinto, lo importante es que participen por un lado expertos en los diferentes asuntos de gobierno como puede ser salud, educación, seguridad, finanzas públicas, entre otros; pero también es indispensable la participación de expertos en materia de presupuestación, Metodología de Marco Lógico, seguimiento y en los distintos tipos de evaluación del desempeño.

Adicionalmente, el personal involucrado en las distintas etapas del ciclo presupuestario debe recibir **capacitación de forma constante**. Sobre todo, se debe impulsar la capacitación en el marco de un cambio de administración en donde la rotación de personal puede afectar la calidad





de los procesos. Un factor que también ayuda a contrarrestar la rotación de personal en entidades, municipios y DTCDMX es la **autonomía del ente coordinador**. Esta característica hace que su administración pública sea resistente a los cambios y por ende que haya continuidad en los proyectos.

Finalmente, cabe mencionar que la implementación y consolidación del PbR en gobiernos subnacionales será mucho más sencilla si desde la construcción de la estructura programática se ocupa la Metodología de Marco Lógico para la generación de Matrices de Indicadores para Resultados. La razón por la cual este tipo de programación es óptima se describió en la Lección 4 de este mismo Diplomado; pero de forma resumida es porque gracias a la Metodología, todos los productos entregados y las actividades realizadas para generar estos productos están perfectamente orientados al cumplimiento de un propósito el cual busca resolver un problema o situación no deseada. Adicionalmente, desde un inicio se generan los indicadores con los cuales se le dará seguimiento a los Programas y sobre los cuales se basarán algunas de las evaluaciones que se les realicen.



Referencias

- Arellano, & Ramirez (2008). *Performance-Based Budgeting in Latin and South America: Analyzing Recent Reforms in the Budgetary Systems of Brazil, Chile, Colombia, and Mexico*. In International handbook of practice-based performance management. Los Angeles: Sage Publications.
- Arellano, D. Lepore, W. Zamudio, E. & Blanco, F.; (2012); *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente?*; México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Boueri, R. Mac Dowell, M & Pineda, E. (2014). *Análisis del gasto público: Una metodología de evaluación para medir la eficiencia del gasto en educación de los estados brasileños*. Recuperado de: <https://www.equipu.pe/dinamic/publicacion/adjunto/14604337601vNnCacgna.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (27 de diciembre 1978). Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma publicada DOF 30-01-18. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (2005), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (5 de febrero de 1917) Última reforma publicada DOF 12-04-19. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2013). Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. Recuperado de: https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente
- Marcel, M. (2007) *Gestión burocrática y gestión presupuestaria por resultados: experiencia internacional, Río de Janeiro, IIRSA, Taller sobre gestión intensiva de proyectos estratégicos orientada a resultados*.
- Pérez-Jácome, D. (2012), *Presupuesto basado en Resultados: Origen y aplicación en México*. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- SHCP. (2015). Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas. Recuperado de: https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente
- SHCP. (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- SCHP. (2018). Ley General de Contabilidad Gubernamental Recuperado de: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf
- SHCP (2018). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Para mayor*



referencia.

de: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

Recuperado

SHCP (2018). Portal de Transparencia Presupuestaria. Para mayor referencia. Recuperado de: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>

Para mayor información, véase.

- <http://evalua.morelos.gob.mx/>
- <http://coeval.morelos.gob.mx/>
- www.monitorbc.gob.mx
- <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/Uploads/evaluaciones2014/formato%20CONAC%20tarjeta%20joven%20bc%202014.pdf>
- <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/menuResultados2016.jsp>
- <http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/consultaciudadana/evaluaciones/2017/Programas%20Estatales/Tarjeta%20de%20Transporte%20Joven%20BC.pdf>

